

CAPÍTULO III EL PARLAMENTO

- 3.1. Composición
- 3.2. Cámara de los Comunes (integración, duración y organización)
- 3.3. Cámara de los Lores (integración, duración y organización)
- 3.4. Preeminencia de la Cámara de los Comunes sobre la Cámara de los Lores
- 3.5. Funcionamiento (convocatoria y reunión del Parlamento, disolución, prórroga y sanción real a la legislación)
- 3.6. Facultades del Parlamento (facultad constituyente, facultad legislativa, facultades judiciales: impeachment y facultades judiciales comunes a ambas cámaras)
- 3.7. Facultades exclusivas de la Cámara de los Lores como Suprema Corte de Apelación
- 3.8. Facultades exclusivas de la Cámara de los Comunes (control del ejecutivo y control financiero del reino)
- 3.9. Privilegios parlamentarios
- 3.10. Delegación legislativa (naturaleza y formas, garantías frente a la delegación legislativa)

CAPÍTULO III

EL PARLAMENTO

3.1. *Composición*

El Parlamento del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte es un órgano complejo compuesto por la Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. La actuación de la Corona se reconoce en la fórmula “la reina en el Parlamento”, pero sus facultades son puramente formales y de hecho las ejerce el Gabinete presidido por el primer ministro. En la práctica, el Parlamento casi se identifica con la Cámara de los Comunes por el cúmulo de facultades que ésta reúne. El papel de los *lores* ha quedado considerablemente reducido, sobre todo a partir de las reformas hechas en el presente siglo que quedaron ya comentadas.

3.2. *Cámara de los Comunes*

3.2.1. *Integración*: La Cámara de los Comunes es una asamblea representativa proveniente de la elección popular. Hay en ella 635 escaños ocupados por los triunfadores en otros tantos distritos electorales en que se divide el Reino Unido: 516 corresponden a Inglaterra, 71 a Escocia, 36 a Gales y 12 a Irlanda del Norte. El sufragio es universal, y el voto secreto y mayoritario.

Es costumbre constitucional que los *comunes* representen a la totalidad e indivisibilidad del pueblo británico y no al distrito en particular en el cual son electos.

3.2.2. *Duración*: La Cámara de los Comunes, de acuerdo con el Acta Parlamentaria de 1911, se renueva cada cinco años mediante las elecciones respectivas.

De hecho es extremadamente raro que una misma legislatura dure los cinco años y antes que éstos finalicen ocurre la disolución, según las reglas que se explican después. El promedio de duración de una legislatura, en este siglo, ha sido de cuatro años y sólo dos

(1900-1906 y 1959-1964) han llegado al fin de su término constitucional. Ha habido, por otra parte, casos de extensión en la duración, a raíz de las conflagraciones mundiales: la Cámara electa en 1910 prolongó sus sesiones hasta 1918 y la de 1935 hasta 1943. Por costumbre se denomina a cada legislatura de la Cámara de los Comunes, después de las elecciones respectivas, un “nuevo Parlamento”.

Desde el siglo XVIII quedó establecido que los *comunes* no pueden renunciar a su cargo. Con el propósito de encontrar la fórmula para lograr la separación de quienes así lo deseen, se ha recurrido al siguiente procedimiento: el canciller de la Real Hacienda nombra al interesado para desempeñar algún cargo que sea reenumerado por la Corona y por tanto, según se explicará, incompatible con el desempeño parlamentario. Hay varios cargos, con reenumeración simbólica, establecidos exclusivamente para tal propósito.

3.2.3. *Organización*: La Cámara de los Comunes se organiza con un presidente (*speaker*) y otros funcionarios, grupos formados en el interior de la misma y comisiones para el estudio de los diversos asuntos.

i) El *speaker*: Es el presidente de la Cámara, nombrado por la misma y por la Corona. La intervención de los dos órganos en el nombramiento tiene un origen histórico que fue la situación inicial del *speaker* como funcionario designado por el monarca con el propósito de defender, frente a él mismo, los derechos de la Cámara de los Comunes.

El *speaker* es electo por los *comunes* de entre sus propios miembros al iniciar sus sesiones cada nuevo Parlamento. De hecho, su nombramiento se acuerda por los dos partidos predominantes sin que el cargo deba necesariamente recaer en un miembro del partido mayoritario. El *speaker*, por la naturaleza misma de sus funciones, requiere una absoluta imparcialidad y por eso se le escoge siempre entre aquellos representantes que no estén definidos en posiciones políticas extremas o que puedan resultar conflictivas. Una vez que ambos partidos se han puesto de acuerdo en la designación, se presenta ésta ante la Cámara de los Lores para recibir de su presidente la aprobación real, que es una mera formalidad.

Es regla aceptada que el *speaker* del Parlamento anterior pueda ser reelecto. Hay también la práctica común de no oponerse a su

elección en el distrito respectivo. Sin embargo, no ha sido así en todos los casos, y los partidos laborista y liberal han enfrentado sus propios candidatos, en ocasiones, al *speaker* conservador.

El *speaker* se auxilia en sus tareas por un adjunto que es el presidente del Comité de Medios y Procedimientos (*Ways and Means*).

Las funciones que cumple el *speaker* son las siguientes: Es, en primer término, el canal de comunicación de los *comunes* con los *lores* y con la Corona. Habla, pues, en nombre de los *comunes*, facultad de donde deriva su designación (el que habla).

En segundo lugar, el *speaker* es el presidente de la Cámara y como tal sus funciones son múltiples: acuerda o rehusa el uso de la palabra (los representantes parlamentarios se dirigen a él y no a la Cámara), fija el punto preciso que está sujeto a debate, acepta o rehúsa las mociones de clausura de las sesiones, conoce e interpreta las complejas reglas del procedimiento parlamentario, mantiene la disciplina dentro del recinto y aplica las sanciones correspondientes, es el escrutador de los votos y quien anuncia los resultados, designa a los presidentes de las diversas comisiones y reparte entre estas últimas los proyectos de ley, decide cuáles preguntas —de las que pretenden hacerse a los ministros— son admisibles y cuáles no, decide los proyectos de ley que han de considerarse de carácter privado o público y de éstos cuáles son de índole financiera y, por tanto, fuera del control de la Cámara de los Lores; está obligado, por último, a defender los derechos de las minorías en el debate.

El *speaker* no tiene derecho de voz ni voto, excepto en caso de empate. De llegarse a dar éste, invariablemente vota por la propuesta que no implique una resolución definitiva, dejando abierta la puerta a una posterior reconsideración. Es miembro del Consejo Privado y ocupa dentro del mismo el segundo lugar en rango, después del lord presidente.

ii) Otros funcionarios: Merecen mención, como funcionarios de la Cámara de los Comunes: el oficial de la Cámara (*Clerk of the House*), nombrado por la Corona y responsable del registro, publicidad de los debates y archivos; el sargento de armas (*Sargent at Arms*), guardián del *speaker* y ejecutor de sus determinaciones, y el presidente del Comité de Medios y Procedimientos, que actúa como *speaker* adjunto.

No como funcionarios de la Cámara, pero desarrollando en ella una actividad constante, están los *whips* (látigos), oficiales de los partidos políticos encargados de mantener la disciplina de sus miembros parlamentarios y de servir de comunicación entre éstos y el líder.

iii) Partidos parlamentarios: Hay dos grupos formados en el seno de la Cámara: el del partido que está en el gobierno, o sea el que logró la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara y el de la oposición o sea el segundo en número. Tanto uno como el otro pueden actuar conjuntamente con otros partidos formando “coaliciones”; sin embargo, debido a que tanto laboristas como conservadores triunfan usualmente por mayoría absoluta, no requieren el apoyo de un tercer partido para llevar adelante el gobierno, y la existencia de coaliciones es extremadamente rara en Gran Bretaña.

Cada partido tiene un líder. El líder del partido mayoritario es el primer ministro. En 1935, debido al cúmulo de trabajo, el primer ministro Stanley Baldwin separó el cargo de primer ministro del de líder del partido mayoritario en el Parlamento. De 1937 a 1940, ambos cargos volvieron a unirse en la persona de Neville Chamberlain. En 1940 se separaron de nuevo cuando Churchill nombró líder del partido parlamentario al señor A. H. Lee. Ambos cargos permanecen separados aunque nadie puede dudar que el primer ministro es el líder efectivo de su partido en la Cámara. Muchos de los miembros parlamentarios del partido mayoritario ocupan puestos ministeriales; los que no desempeñan tareas de ese tipo se denominan *backbenchers* (ocupantes de los asientos posteriores) debido a su ubicación en la Cámara.

El partido de la oposición tiene el carácter de gobierno en potencia ya que, de acuerdo con la mecánica del sistema parlamentario, puede pasar a ocupar los controles políticos y administrativos. De ahí, la costumbre de que el líder de la oposición forme el llamado Gabinete Sombra (*Shadow Cabinet*), a cuyos miembros se asigna un ramo equivalente a cada uno de los que constituyen el gobierno.

El carácter de gobierno alterno que tiene la oposición, junto con la institución —profundamente democrática— de acudir a elecciones en caso de que el gobierno sienta que ha perdido la confianza de la Cámara, dando así oportunidad al electorado para que

decida sobre una segunda alternativa, dan a la propia oposición el carácter de elemento fundamental del sistema. De ahí, que se hable de la Oposición de su Majestad y de que su líder sea reconocido oficialmente y perciba un sueldo pagado de los fondos públicos.

iv) Comités: Son grupos de trabajo formados por miembros de la Cámara cuya tarea principal es el estudio y dictamen de los proyectos de ley y, en algunos casos, la consideración de problemas administrativos determinados.

Hay comités constituidos con la totalidad de los miembros de la Cámara; en estos casos el *speaker* abandona la sala y la presidencia es ocupada por el presidente del Comité de Medios y Procedimientos. Así se integran, además de dicho comité, el Comité Legislativo y el de Suministros.

Existen también comités particulares formados por veinte a cincuenta miembros escogidos en proporción a la composición de los partidos que existen en la Cámara. Son designados por un Comité de Selección y presididos por un parlamentario nombrado por el *speaker*. Los comités no están especializados por materias sino que se ocupan de asuntos diversos. Hay, sin embargo, una fuerte corriente en favor de la especialización, la cual parece imponerse como necesidad ante una administración pública compleja y tecnificada como la actual.

Hay, además, algunos comités especiales: El Gran Comité Escocés, en primer término, que se encarga de todos los asuntos, incluso los de carácter financiero, que afectan a Escocia y que está integrado por los miembros de la Cámara provenientes de dicha parte del reino, más otros añadidos sólo para nivelar la proporción de representantes de acuerdo con el porcentaje que los partidos tengan de los escaños de la Cámara. Un comité igual está constituido para los asuntos relativos al País de Gales.

Existen, también, comités con el propósito de realizar encuestas sobre determinados aspectos de la actividad ejecutiva. Algunos de ellos se crean *ad-hoc* cuando surge la necesidad de estudiar un problema específico. Hay, también, algunos de carácter permanente como el Comité de Cuentas Públicas y el Comité del Presupuesto, dedicados a asuntos financieros.

3.3. Cámara de los Lores

3.3.1. *Integración*: La Cámara de los Lores está integrada por *lores* temporales y *lores* espirituales. Ambos grupos están sujetos a una serie de requisitos para poder desempeñar el cargo.

i) *Descalificaciones*: No pueden ser miembros de la Cámara de los Lores los extranjeros, los menores de veintiún años, los convictos por traición o delito grave (sentenciados a muerte o a prisión por más de un año), los que han sido declarados en quiebra, excepto aquellos que hayan obtenido ya sea su rehabilitación o un certificado de no haber sido responsables de la quiebra, y los expulsados de la Cámara, excepto cuando la Corona les haya concedido el perdón.

ii) *Lores temporales*: Son actualmente unos novecientos y pueden clasificarse como sigue:

1º *Pares* hereditarios del Reino Unido: son los detentadores de títulos nobilitarios que dan derecho a un escaño en la cámara alta. Algunos fueron creados antes de la unión con Escocia en 1707; otros después de dicha unión y otros más con posterioridad a 1801, cuando tuvo lugar la unión con Irlanda que duró hasta 1922.

Los *pares* hereditarios son creados por la Corona siguiendo el consejo del primer ministro. Esta facultad ha sido un instrumento importantísimo para restar competencia a los *lores* en beneficio de los *comunes*, con la simple amenaza de obtener la mayoría requerida creando nuevos títulos nobiliarios para aumentar los integrantes de la Cámara. Los rangos son: duque, marqués, conde, vizconde y barón; dichos rangos no crean distinciones entre sí para efectos parlamentarios.

2º *Pares* escoceses: Son los *pares* creados en Escocia antes del Acta de la Unión, en 1706. Dicha acta prohibió nuevos *pares* escoceses al crear los del Reino Unido; sin embargo, los anteriores fueron convocados aunque se limitó el número de los que podían integrar la Cámara a dieciséis, que representaron a todos los demás. En 1963, el Acta de los Pares admitió a todos los *pares* escoceses supervivientes.

3º *Lores* de apelación ordinaria: Son nombrados por la Corona para desempeñar las funciones judiciales de la Cámara. En total

son nueve y conservan el derecho de ser miembros, aun cuando renuncien a sus tareas.

4º *Pares vitalicios*: Fueron creados por el Acta de Pares Vitalicios de 1958. Dicho instrumento legal faculta a la reina a conferir el rango de barón durante toda su vida a cualquier ciudadano, sin que el título pase a sus descendientes.

El Acta de la Unión con Irlanda, en 1800, previó que veintiocho *pares* representativos de Irlanda fuesen electos con carácter vitalicio para representar a los *pares* irlandeses. Al establecerse el Estado Irlandés Libre, en 1922, no se previó procedimiento alguno para tal representación; en 1961 murió el último de los *pares* irlandeses en el Parlamento.

iii) *Lores espirituales*: Los *lores* espirituales son veintiséis obispos de la Iglesia anglicana, que forman parte de la Cámara de los Lores en tanto desempeñan su ministerio.

Los arzobispos de Canterbury y York, y los obispos de Londres, Winchester y Durham, siempre forman parte de la Cámara de los Lores. Los veintiún escaños restantes son ocupados por otros obispos que ingresan conforme a un orden de precedencia, determinado por la fecha de su investidura.

3.3.2. *Duración*: Según quedó ya visto, los *lores* ocupan su cargo en tanto son *pares* del reino, o sea con carácter vitalicio, o en tanto duran las funciones religiosas que desempeñan, en el caso de los *pares* espirituales.

3.3.3. *Organización*: A semejanza de la Cámara de los Comunes, la de los *lores* se organiza con un presidente y otros funcionarios, grupos formados en el interior de la propia Cámara de los Lores y comisiones para el estudio de diversos asuntos.

i) *Lord* canciller: El presidente de la Cámara de los Lores es el lord canciller. Es nombrado por la Corona siguiendo el consejo del primer ministro. No requiere necesariamente ser *par* del reino, aunque es costumbre que se le haga barón y se le promueva a vizconde si continúa en su cargo. Es ministro de la Corona, guardián del gran sello y, casi invariablemente, forma parte del Gabinete.

Como presidente, el lord canciller no tiene las facultades del *speaker* de los *comunes*, en lo que hace al mantenimiento del orden, sino que aquéllas quedan en favor de la Cámara de los Lores y

los *pares* no se dirigen a él sino a la cámara misma. Puede participar en el debate con voz y voto siempre que abandone su silla, el *woolsack* o cojín de lana (símbolo de la prosperidad medieval de Inglaterra); carece, sin embargo, de voto de calidad. Preside a los nueve “*lores* de apelación” cuando la Cámara actúa como Corte de Apelación. Preside, además, el Comité Judicial del Consejo Privado, la propia Corte de Apelación, la Suprema Corte y la Corte del Canciller, siendo responsable del desempeño de las mismas. En virtud de sus altas funciones judiciales, es el funcionario mejor remunerado del Reino Unido, incluyendo al primer ministro.

El lord canciller es el caso único de un funcionario que reúne en sí facultades ejecutivas, legislativas y judiciales. Se considera al lord canciller como el principal consejero legal y constitucional del gobierno y “guardián de la conciencia de la reina”, razón por la cual el nombramiento no puede recaer en un católico.

ii) Otros funcionarios: Son los principales el presidente de los comités, que preside el Comité de toda la Cámara y actúa como presidente de éste; el caballero ujier del bastón negro, que deriva su nombre del mazo, símbolo del poder de la Cámara, ejecutor de las determinaciones del canciller y de los autos emitidos en los casos de violación de los privilegios parlamentarios; el sargento de armas que ejecuta las órdenes de la Cámara y el oficial de los parlamentos que responde del registro y publicidad de los debates así como de los archivos.

iii) Grupos: Dado el carácter vitalicio de los nombramientos y de que éstos se hacen prácticamente por el partido en el poder, la Cámara de los Lores cuenta con dos numerosos grupos, laboristas y conservadores, que corresponden a los principales partidos políticos y un reducido grupo de liberales e independientes. Hay un lord comunista.

No deja de ser paradójico que careciendo los comunistas de representación entre los *comunes*, la encuentren entre los *lores*, que es una cámara que alberga a la rancia aristocracia. Esto ha servido a alguno de los defensores de la cámara alta a afirmar, con evidente exageración pero con buen humor, que ésta es “más representativa de las corrientes ideológicas” del reino que la de los *comunes*.

iv) Comités: La Cámara de los Lores acostumbra actuar en su totalidad en comités. Sin embargo, se acostumbran los comités (*Select*

Committees) especializados por materia que no existen en la Cámara de los Comunes. Su tarea principal es el estudio y dictamen de los proyectos de ley y, en algunos casos, la consideración de problemas concretos que afectan a la administración en ramos particulares.

3.4. *Preeminencia de la Cámara de los Comunes sobre la Cámara de los Lores*

El Acta Parlamentaria de 1949, cuyo origen fue explicado en el capítulo respectivo, contiene dos disposiciones fundamentales:

1º Todo proyecto de ley financiera, aprobado por los *comunes* y enviado a los *lores* por lo menos un mes antes de la terminación de un periodo de sesiones, pasa a obtener la sanción real y por tanto, a convertirse en ley, si no es aprobado por aquéllos dentro del plazo de un mes.

2º Todo proyecto público de ley que sea aprobado en la Cámara de los Comunes en dos periodos de sesiones sucesivos pasa a recibir la sanción real sin el consentimiento de los *lores*, siempre y cuando haya sido oportunamente enviado a éstos un mes antes del fin de cada periodo de sesiones y que haya transcurrido un año entre la segunda lectura en los *comunes*, en el primer periodo, y la segunda lectura en los *comunes*, en el segundo periodo.

La Cámara de los Lores tiene, pues, una facultad limitada de veto suspensivo para proyectos de ley no financieros, que ciertamente ha usado con moderación. Su papel es, pues, secundario dentro de las instituciones británicas. Sus características son por demás peculiares: cuerpo aristocrático en un Estado que ha venido llevando a cabo, con constancia y firmeza, reformas democráticas; preservadora de derechos adquiridos por el solo hecho del nacimiento en un mundo de asambleas electas; conservando normas, tradiciones y ceremonial desde la Edad Media en un mundo cada vez más inclinado a la aceptación del cambio. La Cámara de los Lores es un estupendo anacronismo. De ahí que las actitudes con respecto a ella hayan variado notablemente, desde quienes proponen reformas a fin de “modernizarla”, hasta quienes abogan por su desaparición. Sin embargo, la cámara alta ha demostrado su utilidad moderando la legislación, sobre todo la de los gobiernos laboristas, a veces demasiado radical, y aliviando en proporción considerable a los *comunes* del estudio y dictamen legislativos.

Varios cuerpos gubernamentales se han dedicado al estudio de posibles modificaciones en la composición de la cámara alta: Los comités especiales creados en 1908 y 1911, la llamada Conferencia Bryce, en 1917, y el grupo gubernamental de 1922. Ninguno de los cambios estructurales discutidos ha tenido realización. Tampoco llegó a proponer cambios definitivos la Conferencia de Líderes de Partidos en Relación con la Reforma Parlamentaria, de 1947.

Las diversas fórmulas que se han propuesto para edificar un nuevo sistema de integración se fundan en la elección, sea esta directa, por los municipios o por los propios *comunes*. El acuerdo no se ha logrado, quizás por lo incierto de los resultados. En efecto, si se recurre al sufragio popular o al municipal, la cámara alta adquiriría una legitimidad que fortalecería su situación frente a los *comunes*, variando con ello el sistema vigente, a lo que los británicos difícilmente se enfrentarían. De ser nombrada por los *comunes*, se alcanza fácilmente a prever que, en el caso del gobierno prolongado de un partido, al acceder al poder el otro, encontraría una cámara hostil, integrada a través de los años por sus rivales, y que obstaculizaría el trabajo de los *comunes* y del mismo gobierno; etapa venturosamente superada por el Parlamento británico. Tampoco parece nadie dispuesto a hacer desaparecer la Cámara de los Lores, pues su utilidad no es deleznable. La reforma de la Cámara de los Lores y su futuro mismo son inciertos.

3.5. Funcionamiento

3.5.1. *Convocatoria y reunión del Parlamento*: Constitucionalmente hay elecciones cada cinco años para integrar la Cámara de los Comunes. Un Parlamento termina por disolución o por haber llegado el tiempo de convocar nuevas elecciones.

La Proclamación Real que disuelve un Parlamento, convoca al siguiente y señala el día exacto de su reunión. Se expiden convocatorias (*writs*) dirigidas tanto a los *lores*, ordenándoles reunirse el día indicado, como a los oficiales electorales, a fin de que convoquen la respectiva elección de los *comunes*.

La Declaración de Derechos estableció la obligación de convocar al Parlamento “frecuentemente”. La necesidad de estudiar el presupuesto y de decretar los ingresos necesarios para cubrirlo, obligan a, por lo menos, un periodo de sesiones (*session*) al año. La costumbre constitucional ha establecido dos.

El día señalado para la reunión del Parlamento, una vez integrado el *quorum* en cada cámara, el ujier del mazo negro requiere la presencia de los *comunes* en el umbral de la Cámara de los Lores. El lord canciller declara, entonces, solemnemente abierto el periodo de sesiones parlamentarias e invita a los *comunes* a retirarse a su local para elegir al *speaker*.

Al día siguiente, el *speaker* es elegido; los *comunes* se dirigen de nuevo a la Cámara de los Lores y notifican la elección de su presidente, quien es confirmado, en nombre de la reina, por el lord canciller. La reina, si está presente, o el lord canciller, en su ausencia, lee el discurso de la Corona, que es en realidad preparado por el Gabinete y constituye una exposición general de política gubernamental. Acto seguido, los *comunes* se retiran, los miembros de cada cámara prueban ante la misma la legalidad de su presencia y hacen el juramento de fidelidad respectivo.

En la Cámara de los Comunes, el *speaker* lee de nuevo el discurso y un representante de la mayoría hace comentarios generales. Al discurso no pueden hacerse críticas, ya que se observa el principio que la reina no puede equivocarse (*The Queen can do not wrong*), pero al comentario general sí puede argumentársele todo tipo de objeciones.

3.5.2. Disolución: La Corona tiene la facultad de disolver el Parlamento por medio de una proclamación, expedida previa consulta con el Consejo Privado. Sin embargo, la costumbre constitucional le impone la obligación de disolver el Parlamento, si así lo aconseja el primer ministro y sólo en tal circunstancia. Dada la importancia de esta facultad, se le dedica, junto con la votación de una moción de censura por los *comunes* contra el gobierno, una sección especial en el siguiente capítulo.

3.5.3. Prórroga: La prórroga es el acto formal por el cual termina un periodo de sesiones. Es una orden real, expedida por consejo del Gabinete y dirigida a las dos cámaras. En todos los casos, se señala la fecha en la cual se iniciará el siguiente periodo. El intervalo entre ambos periodos se denomina “receso”.

3.5.4. Sanción real a la legislación: La Corona tiene el derecho de sancionar los proyectos de ley que han sido aprobados por ambas cámaras. Desde el año de 1707, en que la reina Ana rehusó la sanción del proyecto de Ley sobre la Milicia Escocesa (*Scottish*

Milicia Bill), ningún monarca ha ejercitado el veto. La sanción real ha pasado a ser un mero formulismo.

3.6. *Facultades del Parlamento*

3.6.1. *Facultad constituyente*: Según quedó visto en el capítulo anterior, el Parlamento es la suprema autoridad legislativa, lo cual se traduce en la posibilidad jurídica irrestricta de reformar o adicionar la constitución. El procedimiento de legislación constituyente es el mismo de la legislación ordinaria, por lo cual la constitución británica es flexible.

La facultad de reformar las leyes consideradas fundamentales se ejercita con mucha moderación y, normalmente, dichos cambios constitucionales se hacen por acuerdo previo entre los partidos políticos.

3.6.2. *Facultad legislativa*: El Parlamento puede legislar sobre cualquier materia. Sin embargo, los procedimientos varían según se trate de legislación pública, legislación privada o legislación mixta.

i) *Legislación pública*: Se denominan proyectos públicos de ley (*public bills*) aquellos que afectan intereses de carácter general. Pueden ser presentados por los miembros de cualquiera de las cámaras. Son invariablemente los proyectos presentados por los ministros los que, además de constituir el mayor número, tienen perspectivas de prosperar.

Un proyecto de ley puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, excepto los que versan sobre cuestiones financieras o electorales, que sólo pueden presentarse en la de los *comunes*. La misma regla se aplica a los proyectos de ley que previsiblemente acarrearán controversia política.

Todo proyecto público pasa por siete etapas.

— Primera lectura: Es puramente formal y consiste en la simple mención del título y del autor, y en la orden de que el proyecto sea impreso y repartido.

— Segunda lectura: Se ponen a discusión los puntos fundamentales del proyecto. Si éste no encuentra objeciones, se lee y se pasa al comité respectivo; en el caso de haber objeciones se pospone su discusión para un día determinado, en el cual se presentará de

nuevo “para segunda lectura”. Casi todos los proyectos gubernamentales pasan sin problemas la segunda lectura.

—Comités: El proyecto pasa para su estudio y dictamen. Los proyectos financieros pasan siempre al Comité de toda la Cámara, lo mismo que todas las medidas de trascendencia constitucional. Los proyectos relativos a Gales y Escocia se turnan a los comités especiales ya descritos.

—Dictamen: El proyecto es devuelto a la cámara con su respectivo dictamen. Si no ha sufrido enmiendas se abre a discusión.

El *speaker*, en la cámara, el presidente del Comité de Medios y Procedimientos, en el Comité de toda la Cámara, y cada presidente de comité, dentro del mismo, tienen la facultad de seleccionar las adiciones o reformas a discutirse por su importancia y a excluir otras, sometiéndolas directamente al voto. A esta selección se le denomina “Canguro”.

—Tercera lectura: El proyecto se pone de nuevo a discusión. Si es votado a favor, se turna a la Cámara de los Lores; si es votado en contra se pospone, utilizándose el mismo procedimiento que en segunda lectura.

—Turno a la cámara revisora: Cumplidas las formalidades anteriores, el proyecto se envía a la otra cámara, que actúa como revisora.

—Sanción real: Una vez que el proyecto ha cumplido las formalidades descritas, se turna a la reina para su sanción, con la cual adquiere el carácter de ley.

Para asegurarse que los procedimientos relativos a un proyecto se completen para una fecha precisa, se pueden asignar, por orden de la cámara, determinados días para cada parte del trámite. Al finalizar el tiempo previsto se termina el debate en el estado en que se encuentre, lo cual se denomina “guillotina”.

ii) Legislación privada: Son proyectos privados de ley los que afectan intereses particulares o regionales, por ejemplo la extensión de las competencias de autoridades municipales o de organismos o empresas estatales.

Su procedimiento es especial y, aunque sigue los lineamientos del anteriormente descrito, presenta varias particularidades, siendo la principal una especie de debate público que invariablemente se abre para oír a todos los posibles interesados.

El número de proyectos de este tipo tiende a disminuir, tanto por el hecho de que la legislación pública prevé ya una gran cantidad de situaciones, como por la extensión cada vez mayor de soluciones de tipo administrativo a problemas que antes requerían de un instrumento con la generalidad de una ley.

iii) Legislación mixta: Son aquellos proyectos que, aunque representados como públicos, afectan intereses privados, por ejemplo, los que se refieren a nacionalizaciones y expropiaciones. Tal circunstancia hace preciso escuchar a los interesados.

Su procedimiento es similar al de los proyectos puramente privados.

3.6.4. *Facultades judiciales comunes a ambas cámaras*: son aquellas judiciales contra cualquier parlamentario, *lord* o *común*, acusado de un delito o falta. Los *comunes* actúan como acusadores y los *lores* como jueces.

En la época de las luchas entre Parlamento y monarca fue sistemáticamente utilizado por los *comunes* contra los oficiales reales. El desarrollo del principio de la responsabilidad política lo ha limitado a casos de faltas muy graves.

3.6.4. *Facultades judiciales comunes a ambas cámaras*: son aquellas que tienen el mismo contenido, pero que se ejercitan independientemente por cada cámara. Las principales son las de actuar como juez en lo que se refiere a sus propios privilegios y las de decidir respecto a las calificaciones y legitimidad en la elección o nombramiento de sus miembros. También pueden aquí incluirse las facultades “cuasi-judiciales” que gozan los comités en materia de legislación privada, dado que frecuentemente resuelven, a través del dictamen respectivo, situaciones de derecho controvertido.

3.7. *Facultades exclusivas de la Cámara de los Lores como Suprema Corte de Apelación*

A partir del siglo xiv, el recurso de apelación, proveniente de diversas categorías de juicios, fue imputado como facultad exclusiva de la Cámara de los Lores. Esta situación tenía como base la antigua tesis de que la jurisdicción más alta residía en el “rey en su Consejo”. En esa época, los *lores* formaban parte del Consejo, pero no los *comunes*, por lo que la facultad quedó históricamente

radicada en aquéllos. Tiene, pues, la Cámara de los Lores facultad para actuar como Suprema Corte de Apelación del Reino Unido. La Corte quedó constituida por el lord canciller y los nueve lores de apelación ordinaria, en los términos del Acta de Jurisdicción de Apelación de 1876 y sus reformas posteriores.

3.8. *Facultades exclusivas de la Cámara de los Comunes*

3.8.1. *Control del ejecutivo*: Una serie de normas consuetudinarias han conformado, según se ha venido explicando, el régimen parlamentario. Según las mismas, el Gabinete y los ministros, en lo particular, son responsables políticamente ante el Parlamento; el gobierno puede continuar actuando sólo en la medida en que cuente con el apoyo del Parlamento, y los ministros deben formar parte, forzosamente, de alguna de las dos cámaras.

i) *Confianza de los comunes*: La responsabilidad ministerial, de hecho, se da frente a la Cámara de los Comunes y es la confianza de ésta la que en realidad sostiene o no un gobierno. La cámara baja tiene, pues, el control del ejecutivo. Dicho control se manifiesta regularmente a través del sistema de “preguntas” y, excepcionalmente, por medio del voto de mociones de desconfianza.

ii) *Preguntas*: Todo miembro de los *comunes* (y también de los *lores* en su propia cámara) tiene el derecho de dirigir preguntas a los ministros, en relación a los asuntos de su competencia y en general a todas aquellas cuestiones políticas y administrativas de que son responsables. Los ministros están obligados a responder, excepto si se trata de asuntos de alta política o seguridad nacional: también está dispensado el primer ministro de contestar la fecha en que planea una disolución. Cada miembro tiene limitado el uso de su derecho a dos preguntas por sesión y se recomienda que aquéllas no excedan de ocho al mes. Las preguntas, de hecho, tienen el propósito de llamar la atención pública hacia ciertos aspectos de la política gubernamental, y dada la publicidad que reciben los debates parlamentarios constituyen un medio singular de información.

iii) *Voto de desconfianza*: La Cámara de los Comunes puede poner a votación una moción de desconfianza por no estar de acuerdo con la política gubernamental, y si la moción alcanza votación mayoritaria, el gobierno debe dimitir o el primer ministro

pedir al monarca la disolución del Parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones.

Este control del gobierno por el Parlamento es, en Gran Bretaña, sólo aparente, según se explica en la parte final del próximo capítulo.

3.8.2. *Control financiero del reino*: Los actos financieros fundamentales son la aprobación del presupuesto de egresos y la provisión de los ingresos necesarios para cubrirlo. Ambos requieren, para su legalidad, ser determinados por ley, o sea por acta del Parlamento, pero según ha quedado visto, la facultad compete de hecho a la Cámara de los Comunes.

El control financiero es un medio por excelencia de control político y la historia del desarrollo parlamentario lo demuestra. Sin embargo, cabe hacer aquí las mismas reflexiones que se presentan en relación al control del ejecutivo. Aunque la facultad existe y es ejercitada por la Cámara de los Comunes ha quedado en realidad en manos del gobierno en turno, según quedará explicado.

3.9. *Privilegios parlamentarios*

Los privilegios de los *comunes* son los siguientes: Libertad de expresión en el debate, inmunidad frente a las autoridades administrativas (prohibición de arresto) y acceso a la Corona a través del *speaker*. Los privilegios de la Cámara de los Comunes son: regular su propia composición; conocer de las cuestiones que surjan en su seno y castigar a todos aquellos que atenten contra los privilegios, sean miembros o extraños, así como recibir de la Corona todo lo necesario para el buen desarrollo de las deliberaciones.

Se reconocen como privilegios de la Cámara de los Lores regular su propia composición, conocer las cuestiones que surjan en su seno, determinar la validez de la creación de nuevos *pares*, sancionar a quienes violen sus privilegios, regular sus procedimientos internos, girar órdenes para liberar a un *par* injustamente arrestado y reunir a los jueces para que los ilustren en cuestiones de derecho. Los privilegios de los *lores* son: inmunidad frente a las autoridades administrativas, libertad de expresión en el Parlamento, libre acceso a la Corona y libertad de voto particular.

3.10. Delegación Legislativa

3.10.1. *Naturaleza y formas*: Está reconocida la facultad del Parlamento para investir a diferentes personas u órganos con la facultad legislativa que le es propia. El fenómeno ha adquirido relevancia en este siglo.

La delegación legislativa asume principalmente las formas siguientes: Facultad dada a la Corona para expedir “órdenes estatutarias en Consejo”, sobre todo en casos de emergencia nacional; facultad dada a los ministros para expedir reglamentos sobre leyes sin necesidad de acudir al Consejo Privado, y también normas de otro tipo no necesariamente basadas en una ley (regulaciones, órdenes, directivas etcétera); facultad reglamentaria conferida a gobiernos municipales y corporaciones públicas y facultades a las cortes de justicia para expedir reglas de procedimiento.

Aunque no es lo usual, se llega a dar el caso de que al realizar la delegación el propio Parlamento autoriza la subdelegación de la facultad legislativa.

Esta delegación legislativa, totalmente heterodoxa desde el punto de vista de la separación de poderes, ha sido producto de una serie de fenómenos de los cuales el de mayor significación es la creciente tecnificación de la legislación, que requiere cada día más la intervención de los ministerios. Por otra parte, es indudable que la autoridad administrativa es capaz de una mayor flexibilidad que las asambleas legislativas en la aplicación a los casos concretos de normas de mayor contenido general. La necesidad de esta delegación ya no se discute y la única preocupación ha sido crear los mecanismos jurídicos indispensables para asegurar que la legislación, producto de la misma, no sea contraria a los principios de la ley de la cual deriva, o de los límites señalados por la misma.

3.10.2. *Garantías frente a la delegación legislativa*:

Las Cortes de Derecho Común tienen facultad para declarar la nulidad de las facultades delegadas declarándolas *ultra vires*, si han ido más allá del marco legal de la delegación. La garantía judicial es, pues, completa.

El Parlamento puede, asimismo, proporcionar algunas garantías de que la legislación delegada ha sido correctamente utilizada. La

más común es someter el acto legislativo a la revisión del propio Parlamento sin que aquél deje de producir sus efectos inmediatos, pero quedando sujeto a la “anulación” (procedimiento parlamentario negativo). Otra forma consiste en elaborar ya sea el proyecto o incluso el acto legislativo mismo, pero sobre la base de que no entrará en vigor sino hasta ser revisado y aprobado por cada una de las cámaras (procedimiento parlamentario positivo).

Es generalmente el ministro del ramo quien inicia la revisión, presentando el proyecto. Corresponde a dicho ministro decidir cuál de los métodos antes descritos debe utilizarse. No hay al respecto reglas establecidas, pero se ha venido siguiendo la práctica de recurrir al procedimiento positivo en varios casos: cuando la legislación delegada afecta a actas parlamentarias en el fondo, cuando la legislación delegada impone alguna carga financiera y cuando la norma general se expidió en términos de tal modo esquemáticos, que dejó un margen muy amplio a la autoridad administrativa para su reglamentación.

BIBLIOGRAFÍA

- BAILEY, S. D. (editor): *The Future of the House of Lords*, Hansard Society, London, 1954.
- BIRCH, A. H.: *Representative and Responsible Government*, Unwin University Books, London, 1969.
- BROMHEAD, P. A.: *The House of Lords and Contemporary Politics*, Routledge, London, 1958.
- BUTLER, D. & FREEMAN, J.: *British Political Facts*, MacMillan & Co., London, 1963.
- CAMPION, Lord: *Parliament: a Survey*, Allen & Unwin, London, 1963.
- CHESTER, D. N. & BOWRING, N.: *Questions in Parliament*, OUP, London, 1962.
- CHORLEY, Lord, CRICK, B. & CHAPMAN, B.: *Reform of the Lords*, Fabian Society (Research Series 169), London, 1954.
- JENNINGS, Sir. I.: *Parliament*, University Press, Cambridge, 1969.
- HANSON, A. H., & WISEMAN, H. V.: *Parliament at Work*, Stevens, London, 1962.
- KILMUIR, Lord: *The Law of Parliamentary Privilege*, Athlone Press, London, 1959.
- LASKY, H.: *Parliamentary Government in England*, Allen & Unwin Ltd, London, 1968, (capítulos 2, 3 y 4).
- LAUNDY, P.: *The Office of Speaker*, Cassell, London, 1964.
- MACKENZIE, K.: *The English Parliament*, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex, 1968.

REGÍMENES PARLAMENTARIOS DE GOBIERNO

71

- NICOLSON, N.: *People and Parliament*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1968.
- PHILLIPS, O. H.: *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1967 (parte II).
- PUNNETT, R. M.: *British Government Politics*, Hainemann, London, 1968 (capítulos 8 y 9).
- TAYLOR, E.: *The House of Commons at Work*, Pelikan, London, 1965.
- WADE, E. C. S. & BRADLEY, R. W.: *Constitutional Law*, Longmans, London 1968 (capítulos 7 y 10).